

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 20.10.2009
KOM(2009) 561 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU, EVROPSKÉMU SOUDNÍMU
DVORU A EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE**

Rámec EU pro řízení přeshraničních krizí v bankovním sektoru

{SEK(2009) 1389}
{SEK(2009) 1390}
{SEK(2009) 1407}

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU, EVROPSKÉMU SOUDNÍMU
DVORU A EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE**

Rámec EU pro řízení přeshraničních krizí v bankovním sektoru

(Text s významem pro EHP)

1. Úvod

Nedávná krize jasně ukázala, že EU chybí účinné krizové řízení pro přeshraniční finanční instituce. Na podzim roku 2008 se členské státy dohodly, že přijmou nezbytné kroky k rekapitalizaci bank a poskytnutí záruk bankám, a toto bezprecedentní opatření bylo koordinováno na evropské úrovni na bázi *ad hoc*. Opatření byla nezbytná za výjimečných okolností, které ovlivnily finanční systém.

Vnitrostátní přístupy se lišily, obecně však orgány buď použily veřejné prostředky, aby dostaly banky z finančních nesází, nebo izolovaly aktiva banky na svém území a hledaly vnitrostátní řešení u jednotlivých subjektů spíše než celkové řešení pro přeshraniční skupinu. Tím se zvýšila rizika poklesu důvěry, narušení hospodářské soutěže, vysokých nákladů na asanaci bank na účet daňových poplatníků¹ a právní nejistoty. Události v souvislosti s pádem bank Fortis, Lehman a islandských bank v nedávné finanční krizi ukazují, jak škodlivá může být absence vhodného rámce pro řešení krize pro finanční stabilitu celého bankovního systému EU.

Všeobecně se má za to, že EU potřebuje vytvořit strategii řešení problémů, kterou se zajistí, že všechny příslušné orgány budou účinně koordinovat svá opatření a používat vhodné nástroje, aby mohly v případě úpadku banky rychle zasáhnout, a tak snížit na minimum potřebu mimořádných státních intervencí, které se v průběhu této krize ukázaly jako nezbytné.

Evropská komise navrhuje zásadní reformu regulace finančních trhů a dohledu nad nimi, aby napravila nedostatky, které se projevíly během bankovní krize.² Byla již přijata opatření, jimiž se zlepšuje pojištění vkladů, zvyšují kapitálové požadavky a reformuje infrastruktura dohledu EU: opatření rozhodujícího významu k vytvoření solidnějšího rámce pro obezřetnostní dohled a finanční stabilitu.

Dosavadní reformy však musí být doplněny o jednoznačné rámcové podmínky, které do budoucna orgánům umožní stabilizovat a kontrolovat systémový dopad zhroucení přeshraničních finančních institucí. Evropa potřebuje silný regulační rámec zahrnující prevenci, včasnou intervenci, řešení problémů v bankovním sektoru a likvidaci institucí (viz níže uvedená tabulka).

¹ Tyto náklady na restrukturalizaci bank se posuzují v rámci pravidel EU o státní pomoci. Spadají mimo oblast působnosti tohoto sdělení a již se jimi zabývají pokyny Společenství o rekapitalizaci, zacházení se znehodnocenými aktivy a podpoře na záchranu a restrukturalizaci bank.

² Viz sdělení Komise pro jarní zasedání Evropské rady, 4. března 2009: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090304_en.pdf.

- Larosièrova zpráva došla k závěru, že „*absence harmonizovaných nástrojů k řízení krize a řešení problémů v rámci jednotného trhu znevýhodňuje Evropu vůči Spojeným státům a že tyto otázky by měly být vyřešeny přijetím přiměřených opatření na úrovni EU*“.³ Je nyní zapotřebí se touto mezerou zabývat.
- Evropská rada v červnu 2009 dospěla k závěru, že je třeba pokročit v činnosti směřující k vytvoření komplexního přeshraničního rámce pro předcházení finančním krizím a jejich řízení.
- Na summitu v Pittsburghu dne 25. září se vedoucí představitelé G20 zavázali ke společnému úsilí „*při vytváření výkonnějších nástrojů, jimiž se zajistí, že velké celosvětové společnosti převezmou odpovědnost za rizika, která podstupují*“, a konkrétně „*při vývoji nástrojů a rámců pro účinné řešení krize finančních skupin s cílem pomoci zmírnit narušení v důsledku úpadků finančních institucí a snížit do budoucna morální hazard*“.

Rámec EU pro řešení problémů přeshraničních bank představuje také významné doplnění nové koncepce dohledu, kterou Komise navrhuje.⁴ Nový Evropský výbor pro systémová rizika nabídne systém včasného varování v případě systémových rizik, zatímco nový Evropský orgán pro bankovníctví bude mít významnou úlohu při koordinaci následných opatření v oblasti dohledu a předávání informací a bude zajišťovat, aby se dostatečně reagovalo na varování před riziky. Cílů těchto nových režimů lze dosáhnout pouze tehdy, pokud vnitrostátní orgány mohou přijmout účinná opatření na úrovni bank v případě úpadku a zabránit systémovým dopadům.

2. ÚČEL A STRUKTURA TOHOTO SDĚLENÍ

2.1. Účel

Komise považuje za nutné učinit změny a umožnit tak účinné řízení a řešení krize nebo řádný proces likvidace přeshraniční banky ve špatném finančním stavu.⁵ Těžiště leží u depozitních bank, které hrají jedinečnou úlohu při poskytování úvěrů, přijímání vkladů a zprostředkování plateb. Toto sdělení se zabývá opatřeními, která sledují dva rozdílné, avšak navzájem provázané cíle.

Prvním cílem je zajistit, aby všechny vnitrostátní orgány dohledu měly příslušné nástroje ke zjišťování problémů v bankách v dostatečně včasném stádiu a mohly zasáhnout s cílem obnovit finanční zdraví instituce či skupiny nebo zabránit dalšímu propadu. To si vyžádá změny v systému dohledu nad bankovním kapitálem. Uvedené hlavní změny mohou být doprovázeny rámcovými podmínkami, které umožní převody aktiv mezi subjekty jedné skupiny v rámci finanční nebo likvidní podpory, než se problémy některých subjektů skupiny stanou kritickými.

Druhým cílem je umožnit přeshraničním bankám vyhlásit úpadek, aniž by to vážně narušilo nejdůležitější bankovní služby nebo ohrozilo finanční systém jako celek. To bude vyžadovat

³ Viz Larosièrova zpráva, s. 34:

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

⁴ Viz nové legislativní návrhy Komise o finančním dohledu, 23. září 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm#package

⁵ Toto sdělení doprovází pracovní dokument útvarů, který obsahuje podrobnější informace týkající se zvláštních aspektů potenciálního režimu.

vytvoření rámce EU pro řešení krize, jakož i přijetí opatření, jimiž se odstraní překážky účinného řešení přeshraniční krize, jež jsou způsobeny územním a neintegrováním přístupem k insolventnosti, a zajištění financování těchto řešení, včetně sdílení přímých fiskálních nákladů členskými státy.

2.2. Struktura

Toto sdělení se zabývá třemi oblastmi.

1. **Včasný zásah** (oddíl 3) zahrnuje opatření orgánů dohledu, jejichž cílem je obnovit stabilitu a finanční zdraví instituce, jakmile se objeví problémy, jakož i převod aktiv uvnitř skupiny mezi solventními subjekty pro účely finanční podpory. Tato opatření by byla přijata před tím, než jsou splněny podmínky pro zahájení řešení krize a než je instituce insolventní nebo než se jí pravděpodobně stane. Nový Evropský orgán pro bankovnínictví by mohl hrát roli při koordinaci včasného zásahu orgánů dohledu v přeshraniční skupině.

2. **Řešení krize** (oddíl 4) zahrnuje opatření přijatá vnitrostátními orgány příslušnými k řešení krize v bankovní instituci s cílem omezit její dopad na finanční stabilitu a pokud možno ulehčit řádný proces likvidace celé instituce nebo jejích částí. Tato opatření se uskutečňují mimo rámec bankovního dohledu a mohou být přijata orgány jinými než jsou orgány dohledu, ačkoli jejich účast není v žádném případě vyloučena.

3. **Insolventnost** (oddíl 5) zahrnuje reorganizaci a likvidaci, které probíhají podle platného insolvenčního práva.

Ačkoli jsou tato opatření pro účely diskuze představena jako koncepčně odlišná, neodpovídají nutně odděleným a po sobě následujícím fázím krize. V praxi se může především překrývat řešení problémů a insolventnost a včasný zásah orgánů dohledu se může rychle změnit v řešení krize.

2.3 Vzájemné působení s jinými opatřeními EU

Tato opatření jsou významnou součástí širšího regulačního systému EU a iniciativ k jeho posílení, jak vysvětluje níže uvedená tabulka.

	Dohled nad průběžným chodem/ prevence krize	⇐ Oblast působnosti sdělení o řízení krizí		
		Včasný zásah	Řešení krize v bankovním sektoru	Insolvenční rámec
Současná situace	3 hlavní přístupy na základě směrnice o kapitálových požadavcích Kolegia Vnitrostátní orgány Evropský výbor orgánů bankovního dohledu (CEBS) Stresové testování	Směrnice o kapitálových požadavcích (článek 130 + 136) Kolegia Krizová pomoc v oblasti likvidity od národních centrálních bank Memorandum o porozumění z roku 2008	Memorandum o porozumění 2008 stanoví kdo (tj. ministři financí, národní centrální banky) koordinuje opatření s dalšími příslušnými orgány (koordinace prostřednictvím skupin pro přeshraniční stabilitu)	Směrnice o likvidaci Likvidace přeshraničních poboček se provádí podle insolvenčních řízení země mateřské banky. Likvidace přeshraničních dceřiných společností se uskutečňuje podle řízení země, kde má dceřiná společnost licenci.
Možné změny ke zvázení	Zřídit Evropský výbor pro systémová rizika (ESRB) a Evropský orgán pro bankovníctví (EBA) Poměr zadlužení Řízení rizik (struktury odměňování) Množství a kvalita kapitálu Zvýšené kapitálové požadavky Dohled nad likviditou Příprava likvidačních plánů	Evropský orgán pro bankovníctví Nové pravomoci pro řízení bank Rámec pro společné posuzování Plány obnovy Rámec pro převoditelnost aktiv Rozšířené společné nástroje pro orgány dohledu (CEBS) Objasnit dohled domovských/hostitelských orgánů nad pobočkami (článek 33 směrnice o kapitálových požadavcích)	Nové nástroje pro řešení krize v bankovním sektoru Nový rámec pro spolupráci Širší změny v právním rámci na podporu nových nástrojů pro řešení krize v bankovním sektoru Mechanismy pro financování přeshraničních řešení krize (včetně možné role pro DGS) Použití likvidačních plánů	Usnadnit integrovanou likvidaci skupiny: – Koordinační rámec pro insolvenční řízení – Hlavní insolvenční správce – Integrované řešení krize jediným orgánem – Převody aktiv v rámci mechanismů financování po začátku

3. VČASNÝ ZÁSAH ORGÁNŮ DOHLEDU

3.1. Nástroje včasného zásahu

Současný obezřetnostní rámec pro banky již obsahuje některé prvky včasného zásahu orgánů dohledu, a to tak, že stanoví minimální sadu opatření, jež je orgánům dohledu k dispozici, řeší-li nedodržení požadavků uvedené směrnice úvěrovými institucemi.⁶ Jedná se především o možnost nařídit instituci navýšit její kapitál nad minimální úroveň stanovenou ve směrnici, posílit její vnitřní organizaci a mechanismy řízení, používat specifický systém tvorby opravných položek a rezerv, zakázat její obchody nebo operace nebo snížit riziko obsažené v jejích činnostech, produktech nebo systémech. Tato opatření ponechávají kontrolu instituce v rukou vedení a nepředstavují nutně výrazné vměšování do práv akcionářů nebo věřitelů. Nedávno schválené změny směrnice o kapitálových požadavcích⁷ vyžadují, aby orgány vykonávající dohled na konsolidovaném základě plánovaly a koordinovaly společná hodnocení, výjimečná opatření, pohotovostní plány a sdělení veřejnosti v mimořádných situacích.

Zůstávají však významné mezery, jimiž by se měla zabývat tato doplňková opatření:

- harmonizované pravomoci pro orgány dohledu, na základě nichž by se mohlo v příslušných případech (například u systémově významných finančních institucí) vyžadovat vypracování „nouzových plánů a plánů na řešení krize specifických pro jednotlivé společnosti“ (někdy nazývaných „living wills“ – závěti), v nichž je podrobně

⁶ Článek 136 směrnice 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (přepracované znění) (Úř. věst. L 177, 30.6.2006, s. 1).

⁷ Směrnice 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (přepracované znění). Nedávno byla změněna návrhem na směrnici o kapitálových požadavcích 2: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0602:EN:NOT>

popsán postup ukončení činnosti instituce a jejích obchodů a řádná a rychlá likvidace. Potřebu takových plánů nyní diskutuje G20;

- podpora dobré správy v rámci finančních institucí s cílem zjednodušit a ulehčit zvládání budoucí krize, pokud a jakmile nastane;
- pravomoci, které v současnosti nejsou svěřeny všem vnitrostátním orgánům dohledu, vyžadovat předložení plánu obnovy skupiny, změnit vedení banky nebo jmenovat zástupce se zvláštním cílem obnovit finanční situaci instituce;
- společné ukazatele nebo mezní hodnoty a schválená terminologie mezi orgány dohledu EU, která by jasně definovala kdy a jak má proběhnout zásah v přeshraniční bance;
- přezkum dohledu nad přeshraničními pobočkami vzhledem k nedostatkům ve spolupráci mezi domovskými a hostitelskými orgány a obavám ohledně pravomocí hostitelského státu účinně intervenovat v mimořádných situacích.

Nedávná minulost poskytla jasný důkaz, že rámec dohledu nebyl dostatečně solidní a že chyběly stimuly k podpoře účinné koordinace opatření v oblasti dohledu určených k obnově přeshraniční skupiny.

Otázky⁸

Jaké doplňkové nástroje by měly mít orgány dohledu, aby řešily vznikající problémy?

Jak by se mělo jejich použití spouštět?

Jak důležité jsou likvidační plány („living wills“) jako nástroj pro řízení krizí?

3.2. Převod aktiv uvnitř skupiny

Převod aktiv jako prostředek finanční podpory uvnitř skupiny by mohl pomoci skupinám řídit likviditní pozice a v některých případech stabilizovat subjekty ve vznikajících krizích.

- V současnosti neexistuje režim EU pro schvalování převodů aktiv a právní předpisy EU nestanoví všeobecný rámec podmínek pro převody.⁹ V zásadě ve všech členských státech podléhají převody aktiv přiměřené náhradě, bez ohledu na to, zda se uskutečňují mezi subjekty jedné skupiny nebo mezi navzájem nepropojenými subjekty. Způsob, jakým je však tato zásada vyjádřena a uplatňována, se v jednotlivých členských státech liší.
- Převody aktiv, které se neuskuteční na čistě obchodním základě mohou negativně ovlivnit věřitele a menšinové akcionáře převodce. Takové převody mohou být menšinovými

⁸ Podrobnější otázky týkající se tohoto tématu a dalších oddílů tohoto sdělení naleznete v průvodním dokumentu útvarů.

⁹ Bod odůvodnění 52 směrnice 2006/48/ES pouze stanoví, že řízení angažovanosti by se mělo uskutečňovat zcela samostatně a v souladu se zásadami řádné bankovní správy bez ohledu na jakékoliv jiné okolnosti.

akcionáři nebo věřiteli napadnuty a ředitelé mohou být povoláni k občanskoprávní či trestněprávní odpovědnosti.¹⁰

Tyto problémy mohou zabránit opatřením, která mohou být v nejlepším zájmu skupin, a zejména přeshraničních skupin. Zavedení konceptu „zájmu skupiny“ pro bankovní skupiny by mohlo být způsobem, jak podpořit převody a reagovat na rizika týkající se odpovědnosti ředitele. Je záhodno prostudovat možnosti omezeného konceptu vzájemné závislosti a vzájemného zájmu společností ve skupině, v rámci něhož by převody byly povoleny za předpokladu splnění určitých podmínek. Je však třeba pečlivě zhodnotit dopad takového návrhu na zásadu omezené odpovědnosti a samostatnou právní subjektivitu subjektů skupiny. Důležité budou i přiměřené bezpečnostní záruky, jež zabrání případnému zneužití převodu aktiv za účelem trestné činnosti.

Bylo by rovněž vhodné doplnit tento režim o změny v insolvenčním zákoně s cílem poskytnout vhodné záruky, jako je přednostní postavení převodce v případě insolventnosti nabyvatele.

Je vytvoření rámcových podmínek pro převod aktiv realizovatelné? Pokud ano, jakými problémy by bylo třeba se zabývat?

Jaké záruky potřebují akcionáři a věřitelé?

4. ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ V BANKOVNÍM SEKTORU

4.1. Proč je při řešení problémů v bankovním sektoru zapotřebí, aby EU jednala?

Rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech

Stávající opatření EU určená k řešení problémů banky ve špatném finančním stavu jsou minimální, pokud jde o jejich oblast působnosti a obsah. Zabývají se pouze zásahem orgánu dohledu a vzájemným uznáním insolvenčních řízení u *poboček* přeshraničních bank. Podle směrnice 2001/24/ES o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí („směrnice o likvidaci“) musí být každá reorganizace či likvidace úvěrových institucí s pobočkami v jiných členských státech zahájena a provedena příslušnými orgány v rámci jediného řízení a v souladu s vnitrostátním insolvenčním zákonem domovského členského státu instituce. Na přeshraniční bankovní skupiny složené z mateřské společnosti a *dceřiných společností* v jiných členských státech se tato směrnice nevztahuje.

Dceřiné společnosti jsou nejrozšířenější formou přeshraničního bankovníctví v Evropě s aktivy ve výši téměř 4 000 miliard EUR.¹¹ Vzhledem k tomu, že neexistují příslušná opatření EU, je řízení krizí téměř úplně upraveno vnitrostátními režimy, které mohou být výrazně odlišné.¹² Například v některých členských státech jsou příslušné pravomoci

¹⁰ Zpráva útvarů Komise o převoditelnosti aktiv ze 14. listopadu 2008, viz http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/windingup/rep141108_en.pdf

¹¹ Aktiva v držení přeshraničních dceřiných společností (2006), zdroj ECB.

¹² „*Study on the feasibility of reducing obstacles to the transfer of assets within a cross border banking group during a financial crisis and of establishing a legal framework for the reorganisation and winding-up of cross border banking groups*“ (Studie o proveditelnosti snížení překážek převodu aktiv v rámci přeshraniční bankovní skupiny během finanční krize a stanovení právního rámce pro reorganizaci a likvidaci přeshraničních bankovních skupin), DBB Law, 2008.

odvozeny od zvláštního režimu řešení krize nebo insolvenčního režimu pro banky, zatímco v jiných státech existuje pouze všeobecný insolvenční režim pro všechny podniky. Pravomoci řídit přeshraniční bankovní krize jsou svěřeny celé řadě různých domácích orgánů, včetně orgánů bankovního dohledu, centrálních bank, ministerstev, soudů nebo insolvenčních úředníků a v některých případech systémů pojištění vkladů. Rozsah pravomocí a podmínky, které upravují jejich užívání, se rovněž liší podle vnitrostátních systémů.

Účinné řešení přeshraničních krizí bank je náročnější, jestliže se liší dostupná opatření podle vnitrostátního práva nebo procesní požadavky pro některé operace společností. Uvedme jednoduchý příklad: pokud jeden vnitrostátní orgán má pravomoc převést aktiva příkazem na nabyvatele – třetí stranu – a jiný orgán musí v té samé záležitosti postupovat prostřednictvím soudního řízení, bude rychlá a koordinovaná intervence těchto dvou orgánů v souvislosti s přidruženými bankami nebo aktivy v rámci příslušných jurisdikcí pravděpodobně velmi obtížná.

Rovněž stadium, v němž lze přijmout opatření k řešení krize banky, je zásadní. Vnitrostátní orgány nemají všechny pravomoc stabilizovat a reorganizovat banku, která se ocitla v nesnázích, před tím, než je úředně vyhlášena insolventnost (podle vnitrostátního práva) a absence harmonizovaných podmínek týkajících se prahových hodnot pro uplatnění těchto pravomocí může zabránit koordinované akci ve vztahu k přeshraniční skupině. Tomuto problému se podrobněji věnuje oddíl 4.4.

Tato různorodost nepředstavuje nutně problém, jsou-li operace banky, která se ocitla v nesnázích, zcela vnitrostátní a opatření jsou v souladu s právními předpisy o státní podpoře, zcela určitě však škodí účinnosti koordinované akce ve vztahu k bankovní skupině působící ve více jurisdikcích.

Pobídky k vydělení vnitrostátních aktiv

Orgány členských států měly v reakci na krizi tendenci spíše vydělit vnitrostátní aktiva přeshraniční skupiny a uplatnit vnitrostátní nástroje k řešení krize u jednotlivých subjektů než hledat řešení pro celou skupinu. Vydělení místních aktiv však může často řešení problémů v přeshraniční bance zbrzdit, a nikoli usnadnit. V některých případech tento typ opatření zvyšuje ztráty skupině jako celku.

Pobídky pro členské státy, aby své kroky koordinovaly a zdržely se vydělení vnitrostátních aktiv během přeshraniční krize, omezuje potřeba chránit zájmy vnitrostátních zúčastněných stran (včetně věřitelů, daňových poplatníků a systému pojištění vkladů). Tato základní překážka spolupráce při řešení problémů přeshraniční skupiny vyplývá mimo jiné z územní povahy insolvenčních právních předpisů. V případě insolvenčních vnitrostátních předpisů mají domácí orgány legitimní, jakož i silný politický zájem vydělit vnitrostátní aktiva banky v nesnázích, aby ochránily vnitrostátní vklady a maximalizovaly aktiva dostupná věřitelům vnitrostátního subjektu.

Jakákoli dohoda o omezení práv členských států vydělit místní aktiva přeshraniční bankovní skupiny však bude významně záviset na existenci přiměřených, spravedlivých a právně přípustných ujednání¹³ mezi členskými státy o sdílení jakýchkoli následných ztrát, které může utrpět bankovní skupina jako celek, včetně jejich zahraničních dceřiných společností. Tato

¹³ Finanční podpora pro opatření k řešení problémů bude téměř jistě zahrnovat pravidla EU o státní podpoře, a jakékoli z těchto ujednání tak bude muset být v souladu s těmito pravidly.

ujednání by nejen podpořila řízení krizí, ale mohla by též posílením pobídek ke spolupráci mezi veřejnými orgány pomoci při prevenci krizí. Pro důvěru v ujednání o spolupráci je především třeba zajistit, aby náklady vyplývající z řešení přeshraničních problémů byly spravedlivě rozděleny mezi jednotlivé zúčastněné strany. Této otázce se věnuje oddíl 4.8. tohoto sdělení.

4.2. Cíle rámce pro řešení krize v bankovním sektoru

Různé vnitrostátní přístupy k řešení krize v bankovním sektoru mají v současnosti různé cíle. Právní předpisy týkající se insolventnosti podniků mají obvykle dva hlavní cíle: spravedlivé a předvídatelné jednání s věřiteli a maximalizaci aktiv dostupných k uspokojení jejich pohledávek. Naopak ve zvláštním režimu pro insolventnost bank mohou dostat přednost politické cíle, jako je finanční stabilita, kontinuita poskytování služeb a integrita platebních systémů. Dohoda o společném balíčku cílů určí a zformuje povahu nového rámce EU.

Evropský rámec pro řešení problémů bank tedy musí být založen na schválených a společných cílech, které zajistí, že ztráty ponесou především akcionáři, druhořadí a nezajištění věřitelé a až následně vlády a daňoví poplatníci. To je podstatná podmínka pro to, aby se vyloučil morální hazard, který vzniká z pocitu, že banky jsou příliš velké nebo propojené, aby se mohly dostat do úpadku, a mají být pravděpodobně zachráněny z veřejných finančních prostředků. Prvořadým politickým cílem je zajistit, aby z politického nebo hospodářského hlediska nebyl úpadek banky jakékoli velikosti nikdy zásadně vyloučen.¹⁴ Tohoto přednostního cíle nebude pravděpodobně dosaženo, pokud rámec pro řešení problémů nebude schopen zajistit ochranu (zajištěných) vkladatelů a kontinuitu bankovních a platebních služeb, a obecně zvládnout systémový dopad úpadku banky minimalizací nebezpečí rozšíření problémů a poskytnutím nezbytných právních podmínek pro řádnou likvidaci.¹⁵

Jaké klíčové cíle a priority by měl mít rámec EU pro řešení problémů v bankovním sektoru?

4.3. Jaké nástroje pro řešení krize jsou zapotřebí?

Vnitrostátní přístupy k řešení krize v bankovním sektoru lze rozdělit zhruba do dvou kategorií: přístupy, které spadají pod všeobecný insolvenční předpis pro všechny podniky, včetně správy, a přístupy, které se uplatní na zvláštní režim pro banky. V obou případech jsou pravidla omezena na vnitrostátní bankovní operace. Extraterritoriální použití předpisů není možné.¹⁶ Zvláštní režimy mohou mít formu všeobecného insolvenčního režimu přizpůsobeného bankám, nebo souboru nástrojů k řešení problémů speciálně přizpůsobených bankám ve špatném finančním stavu. Speciální nástroje k řešení problémů mohou zahrnovat pravomoci k převodu celku či části aktiv a pasiv banky ve špatném finančním stavu jinému subjektu ze soukromého sektoru (asistovaná či neasistovaná fúze uskutečněná vnitrostátními orgány) nebo strukturu zvláštního určení, „tzv. bridge bank“, pravomoc očistit rozvahu instituce ve špatném finančním stavu převodem nesplácených úvěrů a „toxických“ nebo

¹⁴ Viz prohlášení vedoucích představitelů G20, Pittsburgh, 24.–25. září 2009, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

¹⁵ Rada pro finanční stabilitu vydala dne 15. září 2009 tiskové prohlášení, kterým oznámila, že zavádí pracovní program zabývající se riziky morálního hazardu a jinými problémy, které vyvolávají systémově důležité instituce. http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_090915.pdf

¹⁶ Reorganizační nebo likvidační opatření, na něž se vztahuje oblast působnosti směrnice 2001/24/ES, se však použijí na *pobočky* úvěrové instituce (ale nikoli na její dceřiné společnosti) v jiných členských státech.

obtížně zhodnotitelných aktiv do oddělené, k tomuto účelu založené instituce („bad bank“) a zestátnění.

V rámci tohoto širšího rozdělení existují další rozdíly. Některé vnitrostátní systémy upřednostňují progresivní přístup, jiné jsou zaměřeny na rychlý mimořádný zásah. V prvním případě je tendence zasáhnout již od dřívějšího stadia, aby byl získán souhlas akcionářů s restrukturalizačními opatřeními: prvním krokem je často nahrazení vedení „správcem“ nebo „zvláštním ředitelem“ a předložení restrukturalizačního plánu akcionářům ke schválení, až ve druhém kroku se zavedou opatření omezující práva akcionářů. Ve druhém případě se naopak opatření zavedou bez předchozího schválení akcionářů.

Aby mohly být kroky orgánů účinné, nesmí být jejich možnosti řešení problémů banky v nesnázích omezeny na podporu z veřejných finančních prostředků a likvidaci. Toto sdělení je otevřené názorům (další jsou vítány) na nejvhodnější nástroje pro režim EU, je však podstatné, aby orgány příslušné k řešení krize měly dostatečně širokou škálu společných nástrojů, které je možno použít pružně a dle vlastního uvážení, a mohly přiměřeně rychle jednat a kontrolovat průběh řešení krize. V nedávno zveřejněném pracovním dokumentu MMF¹⁷ se navrhuje, aby se v jakémkoli přezkumu týkajícím se režimu EU zvažilo použití těchto nástrojů používaných v několika stávajících vnitrostátních režimech¹⁸:

- pravomoci k usnadnění nebo provedení akvizice banky ve špatném finančním stavu nebo jejích obchodních aktivit soukromým sektorem;
- pravomoci k převodu obchodních aktivit banky ve špatném finančním stavu na dočasnou strukturu „bridge bank“ s cílem zachovat její chod a následně ji prodat kupujícímu ze soukromého sektoru;
- pravomoci k oddělení „čistých“ a „toxických“ aktiv mezi „dobré“ a „špatné“ banky prostřednictvím částečného převodu aktiv a pasiv.

Pokud by tyto nástroje mohly případně zahrnovat státní podporu, měly by být koncipovány a uplatňovány v souladu s režimem EU pro státní podpory.¹⁹

V jiných jurisdikcích je reorganizace bank řízena v rámci zvláštní správy, v níž správce jmenovaný příslušným vnitrostátním orgánem zajišťuje kontrolu řízení banky ve špatném finančním stavu a posuzuje, jak by měla být restrukturalizována. To by mohlo být užitečné opatření i pro režim EU, ačkoli příslušné prahové podmínky a časový rozvrh mohou být odlišné (viz oddíl 4.4).

Jaké jsou klíčové nástroje pro režim řešení krizí na úrovni EU?

4.4. Prahové podmínky a časový rozvrh pro použití nástrojů

Jasně „prahové podmínky“, které musí být splněny před tím, než je možno použít intervenční pravomoci, jsou pro režim řešení krize na úrovni EU ústřední. Usnadňují koordinovaná

¹⁷ Pracovní dokument MMF WP/09/200, „The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union“, autoři: Martin Čihák a Erlend Nier.

¹⁸ V ostatních zemích tyto pravomoci existují, ale nejsou explicitní. Soudní orgány je mohou použít v souvislosti s insolvenčním řízením.

¹⁹ Pokud jde o současnou finanční krizi, Komise přijala několik pokynů, aby se vypořádala s touto výjimečnou nouzovou situací.

opatření vnitrostátních orgánů, snižují riziko napadení a poskytují právní jistotu pro akcionáře a věřitele, pokud jde o podmínky, za nichž lze tato opatření přijmout. Jakýkoli zásah, který ovlivňuje zájmy a práva akcionářů a věřitelů, musí být přiměřený závažnosti problémů v instituci a musí vycházet z legitimního zvážení veřejného zájmu.

Za účelem ochrany veřejného zájmu by měl být zásah možný před tím, než je banka podle rozvahy insolventní: což jest před tím, než banka dosáhla příslušných prahových hodnot pro účely zahájení řádného insolvenčního řízení. Pokud orgány nemohou zasáhnout rozhodným způsobem k ochraně veřejného zájmu, než se banka stane technicky insolventní, účinné možnosti stabilizace a řešení krize se omezí nebo se zvýší částka veřejných finančních prostředků, které budou muset být vynaloženy na podporu této možnosti. Prahové podmínky pro režim EU by tedy měly umožnit zásah ve vhodném stadiu a zároveň být natolik přísné, aby zajistily, že intervence, která zasahuje do práv akcionářů, je odůvodněná. Toho lze pravděpodobně dosáhnout kombinací regulace prahových hodnot na základě posouzení orgány dohledu, že instituce neplní základní právní podmínky, a širšího veřejného zájmu např. z hlediska finanční stability nebo kontinuity bankovních služeb.

Jaké jsou vhodné prahové hodnoty pro použití nástrojů pro řešení krize?

4.5. Oblast působnosti rámce pro řešení problémů v bankovním sektoru

Nový rámec by se měl uplatnit na všechny úvěrové instituce, které jsou součástí přeshraniční skupiny. To musí zahrnovat přeshraniční pobočky, neboť zkušenosti ukázaly, že banky provozující činnost prostřednictvím přeshraničních poboček mohou rovněž představovat reálné riziko pro finanční stabilitu v členských státech, kde pobočky provádějí výraznou část obchodní aktivity v oblasti příjmu vkladů.²⁰ Kromě toho, jelikož bankovní skupiny často zahrnují subjekty, které se věnují investiční činností a jiným finančním službám, a jejichž úpadek může také představovat systémová rizika pro finanční systém, je smysluplné, aby se režim řešení krize na úrovni EU rozšířil na investiční společnosti a možná i na pojistitele.²¹ Likvidace skupiny Lehman Brothers a tím vyvolané narušení trhu²², včetně nejistoty týkající se umístění a stavu aktiv klientů, smluvních pozic protistran a stavu jejich nedokončených transakcí, jasně demonstrovala, že opatření určená k řízení úpadku investičních společností jsou také zapotřebí.

Opatření k řešení krize vhodná pro depozitní banky nemusí být nutně vhodná pro jiné finanční instituce. Například pravomoc převést aktiva a pasiva na strukturu „bridge bank“ může být vhodná pro depozitní banky vzhledem k povaze jejich činností a cílům řešení krize, ale již méně relevantní pro investiční banky, kde by měl být režim řešení krize zaměřen na problémy a nejistoty týkající se obchodování, zúčtování a vypořádání, zajištění a správy aktiv klientů.

²⁰ To byl též případ islandské bankovní krize.

²¹ Na investiční společnosti se nevztahuje ani směrnice o likvidaci a reorganizaci, ani nařízení ES o insolventnosti. Naopak na pojistitele se vztahuje směrnice 2001/17/ES o reorganizaci a likvidaci pojišťoven, kterou se stanoví vzájemné uznání a koordinace insolvenčních řízení domovského členského státu vzhledem k pobočkám pojistitele v jiném členském státě.

²² Například nejistota ohledně rozsahu vystavení ostatních finančních institucí rizikům spojeným s bankou Lehman vedla k prudkému pádu celosvětových cen akcií v bankovním sektoru, zatímco vlna vybírání prostředků z fondů amerických peněžních trhů, o nichž se předpokládalo, že investovaly do cenných papírů banky Lehman, vedla k rychlé likvidaci všech cenných papírů v jejich držení na propadávajícím se trhu v USA.

Jaká by měla být oblast působnosti režimu řešení krize na úrovni EU? Měla by se zaměřit pouze na depozitní banky (v protikladu k ostatním regulovaným finančním institucím)?

Pokud ano, měla by se použít jen na přeshraniční bankovní skupiny nebo by měla zahrnovat také jednotlivé subjekty, které provozují přeshraniční činnost pouze prostřednictvím poboček?

4.6. Práva akcionářů v postupech pro řešení krize v bankovním sektoru

Akcionáři

Solidní rámec pro práva akcionářů je základem pro dobré řízení podniků a také pro volný pohyb kapitálu. To je především případ bank, které jsou veřejnými společnostmi kótovanými na burze, jelikož jejich akcie jsou kótovány a obchodovány na kapitálových trzích. Je třeba najít rovnováhu mezi ochranou legitimních zájmů akcionářů a schopností orgánů příslušných k řešení krize zasáhnout rychlým a rozhodným způsobem s cílem restrukturalizovat instituce nebo skupiny ve špatném finančním stavu, minimalizovat nebezpečí rozšíření a zajistit stabilitu bankovního systému v postižených členských státech.

Právní předpisy EU obsahují několik závazných požadavků, z nichž plynou práva pro akcionáře. K těm náleží předkupní práva a požadavek, aby každé zvýšení či snížení emitovaného akciového kapitálu bylo schváleno na valné hromadě akcionářů. Dokud je společnost udržena v chodu, mají akcionáři stejná minimální práva v celé EU. Práva svěřená akcionářům podle právních předpisů EU by normálně nezpůsobovala překážku reorganizačním opatřením přijatým v rámci řádného insolvenčního řízení. Rovněž by tato práva nutně nezpůsobovala problém v rámci procesu řešení krize v bankovním sektoru upřednostňujícím progresivní přístup, jenž je založen na získání souhlasu akcionářů s restrukturalizačními opatřeními, pokud je k dispozici dostatek času k zajištění souladu s těmito požadavky. Potíže vznikají, jakmile reorganizace probíhá v rámci procesu řešení krize v bankovním sektoru, jehož cílem je zavést opatření bez předchozího souhlasu akcionářů. V tomto případě může obligatorní povaha práv přiznaných směrnicemi EU v oblasti práva obchodních společností zmařit pokusy orgánů rychle vyřešit bankovní krizi. Z tohoto důvodu budou možná zapotřebí úpravy těchto směrnic. Uvedené úpravy by měly zajistit, že vnitrostátní orgány budou schopny rychle zasáhnout za definovaných okolností, tj. spouštěcích prvků nebo podmínek, aniž by bylo třeba získat souhlas akcionářů za účelem zajištění kontinuity základních služeb, které banka poskytovala, a při minimalizaci systémového dopadu jejího úpadku (např. zorganizováním odkupu soukromým sektorem).

Stejně tak při jakémkoli převodu vlastnictví nebo aktiv banky v nesnázích bez předchozího souhlasu akcionářů musí být rovněž zajištěn soulad s vlastnickými právy akcionářů podle Evropské úmluvy o lidských právech. Pro případ dotčení práv vyplývajících z právních předpisů EU je také třeba stanovit mechanismus příslušné nápravy a náhrady.

Akcionáři mají právo nebýt zbaveni svých akcií nebo nebýt poškozeni snížením jejich hodnoty, ledaže je zásah odůvodněný veřejným zájmem a je v souladu s podmínkami stanovenými v právních předpisech a v souladu s mezinárodním právem. Skutečnost, že není jisté, zda podmínkami intervence je zajištěna spravedlivá rovnováha mezi požadavky veřejného zájmu společenství a požadavkem ochrany základních práv jednotlivých akcionářů, může vést k riziku, že opatření k řešení krize může být v každém jednotlivém případě napadena před vnitrostátním nebo evropským soudem.

Nástroje pro řešení krize v bankovním sektoru, které zahrnují převod aktiv, mohou také zasahovat do práv věřitelů a protistran na trhu, a jakýkoli rámec EU pro řešení krize by měl začlenit přiměřené záruky k ochraně uvedených zájmů. Záruky pro věřitele by například měly zahrnovat mechanismy náhrady, aby se zajistilo, že žádný věřitel nebude v horším postavení, než by byl, kdyby banka, u níž dochází k řešení krize, byla zlikvidována podle platného insolvenčního předpisu. Záruky pro protistrany na trhu by měly obsahovat omezení, aby se zabránilo narušení dohod o vyrovnání a vzájemném započtení pohledávek (nettingu), zajištění závazků a mechanismů strukturovaného financování.

Je nutné učinit odchytku od některých požadavků stanovených směrnicemi EU v oblasti práva obchodních společností, a pokud ano, jaké spouštěcí prvky nebo podmínky by se měly pro takovou odchytku použít? Jaké záruky, mechanismy přezkumu nebo náhrady by byly vhodné pro akcionáře, věřitele a protistrany?

4.7. Použití opatření k řešení krize na bankovní skupinu

Toto sdělení se zaměřuje především na přeshraniční banky. Pokud jeden právní subjekt uskutečňuje svou přeshraniční obchodní činnost prostřednictvím poboček, měly by zásady stanovené směrnicí o likvidaci platit i na opatření přijatá v domovském státu banky pro pobočky v jiných členských státech. To si může vyžádat změnu právních předpisů, neboť není jasné, zda opatření k řešení krize v bankovním sektoru na úrovni EU nutně spadá do oblasti působnosti uvedené směrnice.

Použití opatření k řešení krize na přidružené subjekty bankovní skupiny je však ještě složitější. Obecně se dá říci, že pokud EU chce jít nad rámec vnitrostátně zaměřeného řízení krize a pochopitelné tendence vydělovat aktiva, jsou možné dva přístupy. První spočívá ve vytvoření rámce pro koordinaci opatření, která budou nadále uplatňována na vnitrostátní úrovni. Druhý, který by představoval dalekosáhlý rozvoj jednotného trhu, by poskytoval integrované řešení pro subjekty skupiny podléhající různým jurisdikcím prostřednictvím jediného orgánu příslušného k řešení krize.

Jednou z možností, kterou je podle Komise třeba prozkoumat, by bylo posoudit proveditelnost zřízení jediného orgánu příslušného k řešení krize přeshraniční skupiny, určeného na základě pravidel, který by měl vedoucí úlohu při hledání řešení.

Pokud by možnost zřídit evropský orgán příslušný k řešení krize nebyla shledána proveditelnou, měla by být vnitrostátní opatření k řešení krize u přeshraniční bankovní skupiny alespoň koordinována.

Přístup k řešení přeshraniční krize založený na koordinaci vnitrostátních opatření by znamenal posílení stávajících předpisů, a nikoli jejich radikální změnu. Memorandum o porozumění²³ týkající se finanční stability, schválené v červnu 2008, již v době krize existovalo, nenabídlo však žádný dostatečný či užitečný základ pro spolupráci mezi členskými státy. Pravděpodobnost systematického řešení krize přeshraniční banky ve špatném finančním stavu bude daleko větší, pokud bude existovat právně závazný strukturovaný rámec EU ke

²³ Memorandum o porozumění o spolupráci mezi orgány finančního dozoru, centrálními bankami a ministerstvy financí Evropské unie v oblasti přeshraniční finanční stability (1. června 2008).

konsolidaci mechanismů spolupráce během krize. Ujednání o financování řešení přeshraničních krizí typu, o němž pojednává níže uvedený oddíl 4.8., pravděpodobně mohou díky správným pobídkám také zvýšit účinnost koordinace.

V rámci spolupráce a koordinace však bude řešení krize bankovní skupiny muset být realizováno na úrovni každého právního subjektu v souladu s platným vnitrostátním režimem. Takové řešení pro každý subjekt zvlášť, i když koordinované, nemusí nutně umožnit nejúčinnější reorganizaci. Tento přístup také nezohledňuje obchodní realitu integrovaného bankovního sektoru EU, který se vyvinul v rámci jednotného trhu. Bankovní skupiny jsou stále více provozně i obchodně nezávislé, často centralizují řízení likvidity způsobem, který s sebou nese smísení aktiv, a jsou organizovány a provozovány způsobem, který odráží spíše jejich obchodní aktivity nežli právní strukturu.

Tyto problémy nemohou být zcela vyřešeny, aniž by došlo k větší strukturální integraci rámce pro řešení krizí, pravděpodobně jmenováním vedoucího orgánu (určeného v souladu s jednoznačnými předem stanovenými pravidly), který by řídil řešení krize dané skupiny. Uvedený orgán by ve spolupráci s dotčenými vnitrostátními orgány uplatňoval opatření EU k řešení krize na každém příslušném území. Tento přístup je jednoznačně ambiciózní a bude pravděpodobně účinný nebo uskutečnitelný, pouze pokud bude při řešení insolventnosti bankovních skupin dosaženo větší integrace. To je popsáno v níže uvedeném oddílu 5.

Jak lze zlepšit spolupráci a komunikaci mezi orgány a správci odpovědnými za řešení krize a insolventnosti přeshraniční bankovní skupiny?

Je integrované řešení krize evropským orgánem příslušným k řešení krize pro bankovní skupiny žádoucí a proveditelné?

Pokud by tato možnost nebyla shledána proveditelnou, jaká minimální vnitrostátní opatření k řešení krize přeshraniční bankovní skupiny jsou nezbytná?

4.8. Financování řešení přeshraniční krize

Financování soukromým sektorem

Ujednání o financování jsou pro jakýkoli režim řešení přeshraniční krize zásadní. Hlavní zásadou je, že pokud náklady na úpadek banky nemají nést daňoví poplatníci (viz oddíl 4.2.), jsou nutná ujednání o soukromém financování nebo řešení vycházející ze soukromého sektoru. Kromě toho absence těchto ujednání na úrovni EU z hlediska jednotného trhu omezuje škálu opatření k řešení krize, které orgány použijí v přeshraničním kontextu. To může stát v cestě tomu, aby orgány našly nejúčinnější řešení, a zvýšit celkové náklady, které nesou jednotlivě dotčené členské státy. Účast soukromého sektoru na řešení problémů v bankovním sektoru je obecně žádoucí, ale čím více se prohlubuje krize, tím rychleji se snižují možnosti zahrnující působení soukromého sektoru.

Bylo by užitečné prostudovat proveditelnost zavedení mechanismů *ex ante*, které by mohly zajistit, že finanční prostředky ze soukromého sektoru budou v době krize k dispozici. Možnost financování opatření k řešení krize by mohly zahrnovat systémy pojištění vkladů. Výhodou by bylo, že by tak bankovní sektor přímo přispíval na zajištění své vlastní stability. To by však v případě úpadku banky nemělo jít na úkor náhrady škody pro drobné střadatele. Komise bude při revizi fungování systémů pojištění vkladů, kterou by měla dokončit na začátku roku 2010, zkoumat využití systémů pojištění vkladů v souvislosti s krizí.

Alternativně by Komise mohla – jak to již dělají některé členské státy – uvažovat o vytvoření fondu pro řešení krize, který by mohl být financován z poplatků vybíraných od finančních institucí, jejichž výše by byla odstupňována podle jejich velikosti nebo činnosti na trhu.

Dále je možno prostudovat, do jaké míry by bylo možné usnadnit financování uvnitř skupiny po zahájení insolvenčního řízení. V souvislosti se svou prací týkající se přístupu ke skupinám společností v případě insolventnosti zvažuje UNCITRAL²⁴, jak usnadnit nepřetržitý provoz podniku v průběhu reorganizace nebo likvidace zajištěním nepřetržitého přístupu k finančním prostředkům.

Nicméně riziko, že uvedená opatření k řešení krize by mohla být následně zrušena soudní cestou, může vážně oslabit připravenost soukromoprávních subjektů investovat do nákupu aktiv či převzetí celé banky v nesnázích či její části. Rámec, kterým se zabezpečí právní jistota ve vztahu k přijatým opatřením, by tak mohl soukromoprávní řešení usnadnit.

Sdílení nákladů

Z nedávných zkušeností jasně vyplynulo, že soukromoprávní řešení nebude vždy k dispozici. Je proto zapotřebí intenzivně pracovat na sestavení zásad, které by stanovily, jak mají být rozděleny finanční náklady mezi členskými státy, v nichž byla použita opatření k řešení krize na přeshraniční bankovní skupinu. Naléhavě a rychle je třeba dosáhnout pokroku s cílem stanovit jasné povinnosti členských států, pokud jde o spravedlivé rozdělení fiskálních nákladů jakéhokoli takového řešení.²⁵ Význam konkrétního pokroku v těchto otázkách nelze podceňovat. V tomto stadiu by nebylo žádoucí pokoušet se přesně definovat vzorce pro rozdělení nákladů vzniklých během přeshraničních veřejných záchranných operací. Členské státy by však měly vědět, zda se po nich v zásadě bude vyžadovat příspěvek, jak bude takové sdílení nákladů organizováno, kdo bude odpovědný za zahájení debat o rozdělení nákladů a kdo bude tyto diskuze koordinovat.²⁶ Kromě toho je třeba zvážit vytvoření vzájemných práv, pokud jde o přístup k údajům atd., pro jakýkoli členský stát, který přijme povinnost sdílet náklady. Dohoda *ex ante* stanovící zásady spravedlivého sdílení nákladů nabídne nezbytnou záchrannou síť, jež zajistí, že dotčené orgány dostanou nezbytné pobídky ke spolupráci v rámci prevence krize a jejího řešení. Absence pokroku v této oblasti představuje neakceptovatelné riziko pro základní zásady svobody usazování a volného pohybu služeb a kapitálu uvedené ve Smlouvě.

Jaký je nejvhodnější způsob, jak zajistit přeshraniční financování opatření k řešení krize v bankovním sektoru? Jakou roli má mít zvláštní financování soukromým sektorem?

Je zavedení mechanismů financování krize ex ante možné? Pokud ne, jaká by mohla být optimální řešení zahrnující soukromý sektor v této otázce? Je prostor k dosažení větší

²⁴ Pracovní skupina V Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL).

²⁵ Nedávno zveřejněná zpráva Hospodářskému a měnovému výboru doporučila, aby rámec EU pro finanční stabilitu obsahoval dobrovolná ujednání *ex ante* týkající se sdílení nákladů, pokud jde o přeshraniční finanční skupiny, doplněná o modalitu platné v celé EU a nově vzniklé skupiny pro přeshraniční stabilitu, jež mají klíčovou roli při monitorování jejich provádění (*Lessons from the financial crisis for European financial stability arrangements*, pracovní skupina Hospodářského a finančního výboru na vysoké úrovni pro ujednání týkající se přeshraniční finanční stability, červenec 2008).

²⁶ Tato opatření musí být samozřejmě v souladu s pravidly o státní podpoře.

5. INSOLVENTNOST

V současnosti musí být každá likvidace v souvislosti s řešením krize provedena v souladu s vnitrostátními insolvenčními řízeními a jakákoli koordinace závisí na dobrovolné spolupráci mezi vnitrostátními orgány a úřady příslušnými pro otázky insolventnosti.²⁷ Spolupráce mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro otázky insolventnosti je často nelehká a nedokonalá; nedokáže se účinně prosadit u finančních konglomerátů, mezinárodních holdingových struktur a při organizaci finančních skupin podle oblastí obchodní činnosti.²⁸

Je tedy zapotřebí minimálně podpořit zavedení rámce EU pro řešení krize v bankovním sektoru pomocí závazného rámce pro spolupráci a výměnu informací mezi soudy a konkursními správci odpovědnými za řízení týkající se přidružených subjektů v bankovní skupině. Je třeba prověřit další možnosti, zejména koordinaci vnitrostátních řízení „hlavním správcem“.

Integrovaný přístup ke skupinám společností

Bylo by nicméně žádoucí dále usnadnit integrovanější přístup ke skupinám společností v oblasti insolventnosti. Za jednoznačně specifikovaných okolností by se skupina mohla považovat za jediný podnik, aby se tak potlačil pocit neúčinnosti a nespravedlnosti, který vyvolává tradiční koncept orientovaný na jednotlivé subjekty. Ačkoli podle některých vnitrostátních právních řádů metody k dosažení tohoto existují, jejich použití je nutně omezeno na subjekty v rámci stejné jurisdikce a stejného insolvenčního režimu. K vytvoření podobných opatření určených k využití při insolvenčních řízeních pro přeshraniční bankovní skupiny je třeba vzít v úvahu skutečnost, že existují různé insolvenční režimy s různými hmotněprávními pravidly, např. v oblasti přednosti a prevence.

Harmonizovaný insolvenční režim EU pro banky

Techniky umožňující integrovanější přístup ke skupinám z hlediska insolventnosti by mohly přispět k tomu, aby se napravily některé nespravedlnosti, které mohou vzniknout při likvidaci vysoce integrované bankovní skupiny na bázi oddělených subjektů. V akademické obci a v praxi roste názor, že insolvenční řízení pro oddělené subjekty nejsou uzpůsobena pro složité struktury společností, kde forma neodpovídá funkci, a že je potřeba mezinárodní práce na harmonizaci insolvenčních pravidel. Bez této harmonizace bude velmi těžké restrukturalizovat přeshraniční bankovní skupinu.

²⁷ Směrnice 2001/24/ES o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí zakazuje použití oddělených insolvenčních opatření na pobočky podle práva hostitelského státu. Zajišťuje vzájemné uznávání a koordinaci postupů pod kontrolou domovské země, stanoví přístup jediného subjektu, podle něhož se všechna aktiva a pasiva „mateřské“ banky a jejích zahraničních poboček reorganizují nebo likvidují jako jediný právní subjekt – kromě výjimek stanovených v uvedené směrnici – podrobený právním předpisům domovskému státu. Tato směrnice však nestanoví sjednocení insolvenčních řízení pro oddělené právní subjekty v rámci bankovní skupiny a nesnaží se harmonizovat vnitrostátní insolvenční zákony.

²⁸ Komplexní a dlouhotrvající insolventnost skupiny Lehman Brothers je jasnou ukázkou potíží, kterým čelí správci ve složitých likvidačních řízeních.

Složité a citlivý charakter této práce by neměl být podceňen. Insolvenční předpisy jsou úzce spjaty s ostatními oblastmi vnitrostátního práva, jako je vlastnické právo, smluvní a obchodní právo, a pravidla týkající se přednosti mohou odrážet sociální politiku. Inkorporovat zvláštní vnitrostátní koncepty jako „trust“ nebo „plovoucí zajišťovací právo“ (floating charge) do jednotného předpisu by bylo složité.

Takový projekt by mohl mít formu odděleného nezávislého insolvenčního režimu, který by nahradil jinak použitelné vnitrostátní režimy, pokud jde o reorganizaci a likvidaci přeshraničních bankovních skupin v EU. Problémy spojené s konceptem oddělených subjektů podle vnitrostátního insolvenčního práva by v takovém systému bylo možno sjednotit zcela pouze v případě, že by se umožnil integrovaný přístup k subjektům skupiny. Je třeba pečlivě zvážit použití takového režimu a eventuálně rozsah, v němž by byl pro přeshraniční bankovní skupiny systémového významu fakultativní. Jakékoli zavedení nového insolvenčního režimu EU na stávající subjekty by vyvolalo problémy týkající se přechodu, včetně dopadu na věřitele a protistrany.

Je potřeba integrovanější rámec pro bankovní skupiny? Pokud ano, jak by měl být koncipován?

Měl by existovat oddělený a nezávislý insolvenční režim pro přeshraniční banky?

6. DALŠÍ KROKY

Komise vyzývá k zaslání obecných stanovisek i podrobných připomínek ohledně otázek probíraných v tomto sdělení do 20. ledna 2010. Další podrobnosti týkající se témat diskutovaných v tomto sdělení spolu se zvláštními otázkami naleznete v doprovodném pracovním dokumentu.

Komise zamýšlí na začátku roku 2010 uspořádat veřejné projednání, na němž by představila výsledky konzultace a plánovaná následná opatření. Toto projednání přispěje k přípravě plánu, který rozvede iniciativy v oblasti včasného zásahu, řešení krize a insolventnosti s cílem vytvořit rámec pro řízení krize, kterým se zajistí, že všechny příslušné orgány budou účinně koordinovat svá opatření a používat vhodné nástroje, aby mohly v případě úpadku banky rychle zasáhnout.